



F. da Silva, Germano Ribeiro

LA PREPARACIÓN PARA LA GUERRA COMO CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO: EL CASO
DE PARAGUAY ANTES DE LA GUERRA DE LA TRIPLE ALIANZA (1864-1870)

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay, nº 4, 2014, pp. 26-50

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://www.grupoparaguay.org/revista>

RECIBIDO: DICIEMBRE 2013

ACEPTADO: MARZO 2014

La preparación para la guerra como construcción del Estado: el caso de Paraguay antes de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)¹

Germano Ribeiro F. da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

germano_fs@hotmail.com

Palabras clave: Paraguay, Construcción del Estado, Capacidad del Estado, Guerra de la Triple Alianza.

Resumen

Este artículo considera el concepto de coyuntura crítica, que establece límites analíticos en períodos históricos. Así, se utilizará la división propuesta por López-Alves (2000) respecto a la construcción del Estado en Paraguay, formada por dos períodos distintos: el primero, que empieza con la independencia en 1811; y el segundo, que empieza con la experiencia traumática de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). El objetivo es explicar la función de la guerra en la formación del Estado, por lo tanto nos interesa el primer período. En este sentido, se analizan tres variables causales de la construcción estatal (Taylor & Botea, 2008): recaudación fiscal; coerción; e identidad nacional. Después, se verifica la capacidad del Estado en la entrada del segundo período. La hipótesis es que la excepcionalidad paraguaya en el contexto de la construcción del Estado en América Latina (Centeno, 2002) se explica por el concepto de rivalidad interestatal.

Preparation for war as a construction of the National State: the case of Paraguay before the War of the Triple Alliance (1864-1870)

Keywords: Paraguay, State-Building, State Capacity, War of the Triple Alliance.

¹ Agradezco a los tres revisores del sistema ciego por las importantes observaciones y sugerencias. Agradezco también al profesor Marco Cepik por los comentarios sobre una versión preliminar del texto. Finalmente, agradezco a Iris Schkolnik por la ayuda en la traducción del artículo. La responsabilidad por errores y omisiones, sin embargo, es del autor.

Abstract

This article considers the concept of critical juncture, which provides analytical limits in order to separate historical periods. Thus, we use the separation proposed by Fernando López-Alves (2000) regarding state-building in Paraguay, which consists of two distinct periods: the first, beginning with independence in 1811; and the second, beginning with the traumatic experience of the War of the Triple Alliance (1864-1870). As the aim is to explain the role of war in state formation, our interest lies in the first period. In order to approach this phenomenon, the study deals with three causal variables of state-building (Taylor & Botea, 2008): tax revenue; coercion; and national identity. Then, state capacity at the beginning of the second period is analyzed. Our claim is that the Paraguayan exceptionalism in the context of state-building in Latin America (Centeno, 2002) is better explained by the concept of interstate rivalry.

Introducción

El intento de explicar la formación y la consolidación de las unidades políticas centralizadas actuales – los Estados nacionales – con base en la necesidad de hacer la guerra, sea por supervivencia o sea por expansión territorial, encuentra en Charles Tilly (1992) y su estudio sobre la formación de los Estados europeos su principal referencia². Estudios posteriores, como el de Brian Taylor & Roxana Botea (2008), tienen la intención de reproducir el argumento de Tilly – “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra” – en países en desarrollo y en guerras contemporáneas. Aunque el tratamiento de nuestro caso de estudio, el Paraguay, posee un corte temporal diferente, es de gran utilidad el recurso a los mecanismos causales propuestos por el artículo citado, a saber:

“(i) el desarrollo de capacidades administrativas con el fin de extraer recursos de la población y de la economía (‘recaudar dinero’); (ii) la creación de agencias de coerción, especialmente militares (‘construir ejércitos’); y (iii) la formación de identidades nacionales entre la población (‘hacer naciones’)” (Taylor & Botea, 2008: 28, traducción propia³).

² Antes de Charles Tilly, otros autores hablaron de esta hipótesis, como Max Weber y Otto Hintze, por ejemplo (Spruyt, 2007; Taylor & Botea, 2008). Sin embargo, el autor estadounidense fue el primero a desarrollar la hipótesis de manera sistemática y por lo tanto es considerado por la literatura especializada el principal autor en esta temática (Spruyt, 2007; Taylor & Botea, 2008; Vu, 2010).

³ “(i) the development of the administrative capacity to extract financial resources from the population and the economy (‘raising money’); (ii) the creation of coercive agencies, especially militaries (‘building armies’); and (iii) the forging of strong national identities among the population (‘making nations’)”

El objetivo es, por lo tanto, observar el papel que la guerra – mientras se prepara para la actividad militar – jugó en el proceso de construcción del Estado en Paraguay. Una vez que las explicaciones holísticas encontrarían, el estudio propuesto, dos limitaciones obvias (dificultad para dar cuenta de las diferentes modalidades de formación del Estado paraguayo a lo largo de su historia independiente y limitación de la longitud del artículo), el análisis será delimitado temporalmente. En este sentido, este artículo considera el concepto de coyuntura crítica, que establece límites analíticos con el fin de separar períodos históricos. Así, se utilizará la división propuesta por Fernando López-Alves (2000: 203) respecto a la construcción del Estado en Paraguay, formada por dos períodos distintos: el primero, que empieza con la independencia en 1811; y el segundo, que empieza con la experiencia traumática de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). Nuestro foco está en el primer período.

Una coyuntura crítica se caracteriza como un período relativamente corto de tiempo en donde las estructuras que limitan los actores políticos están relativamente relajadas, lo que abre posibilidades para que las medidas adoptadas en estos contextos tengan efectos más grandes de lo que hubiera ocurrido en diferentes situaciones (Capoccia & Kelemen, 2007). Hay que tener en cuenta que son momentos cortos en proporción a sus efectos, de larga duración, lo que constituye una dependencia de trayectoria. La literatura del neoinstitucionalismo histórico, cuya influencia en los estudios de la sociología histórica sobre la formación de los Estados es notable, hace uso de este tipo de instrumento para explicar los cambios en las estructuras políticas. Conviene aclarar que una vez que fueron creadas las nuevas unidades políticas independientes en el contexto de la descolonización de América Latina, las configuraciones recién formadas tendrían consecuencias a largo plazo en las estructuras del Estado. En el caso de Paraguay, esas consecuencias, según nuestra opinión, son percibidas hasta el momento de la ruptura de este proceso, la Guerra de la Triple Alianza, lo que constituye una nueva coyuntura crítica.

También se parte de la idea que un estudio de caso “puede y debe estar estrechamente vinculado con el método comparativo” (Lijphart, 1971: 691, traducción propia⁴). Así que si el diseño de investigación aplicado en el caso de estudio tiene una orientación teórica, es una comparación implícita. La ventaja del caso único es la posibilidad de que se haga la realización de un examen intensivo, incluso en presencia de recursos limitados. Por otra parte,

⁴ “the case study method can and should be closely connected with the comparative method”.

como subraya Giovanni Sartori (1994), la comparación – aunque implícita – sirve para controlar las hipótesis.

En este marco teórico analizaremos las siguientes variables causales de Taylor & Botea (2008): (a) capacidad de extraer recursos de la sociedad; (b) la creación de estructuras de coerción; y (c) la identidad nacional. El resultado de la interacción de estos factores es la capacidad del Estado de Paraguay en la entrada del segundo período, consideradas desde dos dimensiones: material y administrativa. La hipótesis de trabajo es que la excepcionalidad paraguaya – que lo hace, para fines de comparación implícita, un caso anormal – en el contexto de la construcción de los Estados en América Latina (Centeno, 2002) se puede explicar por la noción de rivalidad interestatal. Es fundamental dejar en claro que en América Latina, en general, las guerras no han tenido efectos positivos para la construcción de los Estados.

El modelo explicativo de Tilly (1992), en donde la guerra es el hilo que conduce a los Estados a constituirse como tal, fue creado a partir del análisis de la formación de los Estados europeos. O sea, el autor no proporciona la extrapolación de este esquema a otras regiones, y aclara que sólo se trata de explicar el desarrollo político europeo. Sin embargo, con la ola de estudios referenciados en el neoinstitucionalismo histórico que surgió en la década de 1990, algunos investigadores se comprometieron a apropiarse del modelo explicativo de Tilly con el fin de determinar si, como en Europa, en otras regiones el ejercicio la guerra también fue fundamental en el proceso de la construcción estatal (Centeno, 2002; Thies, 2005; Herbst, 2000; Taylor & Botea, 2008; Hui, 2005; Holden, 2004). En este trabajo se sigue la misma línea, y, como se mencionó anteriormente, se propone comprender la posición de Paraguay como *outlier* en América Latina. Por lo tanto, se considera que existió una relación causal positiva entre la guerra y el Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el enfoque del artículo no está tanto en la guerra misma sino en la fase anterior a la guerra – la preparación. Es decir que no se defiende que la Guerra de la Triple Alianza dio el ímpetu esencial a la construcción del Estado paraguayo, pues el país salió destruido del conflicto. Se sostiene que la posibilidad de guerra con los vecinos, sin embargo, sirvió de combustible para el desarrollo de capacidades estatales.

El examen de las variables causales – la extracción, la coerción y el nacionalismo – y del producto de su interacción – la capacidad del Estado – se hará sobre la base de una revisión de la historiografía del período post-independencia del Paraguay y de la Guerra de la

Triple Alianza. Se reconoce las limitaciones inherentes a este enfoque, ya que es imposible tratar exhaustivamente la literatura existente. Sin embargo, a través de obras escogidas, se va a tratar de sistematizar el análisis basado en el diseño de la investigación, con la esperanza de que esto pueda resultar en una buena comprensión de los elementos trabajados.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección analiza brevemente el estudio de la formación del Estado en América Latina, con énfasis en el debate de la sociología histórica. En la tercera sección, que introduce el estudio del caso de Paraguay, se enfoca la coyuntura crítica creada por la independencia del país y la centralización de la autoridad que resultó de ella. En la cuarta y quinta sección se examinan, respectivamente, las variables causales y la capacidad del Estado resultante. En la sexta sección, finalmente, se exponen las consideraciones finales.

El estudio de la formación del Estado en América Latina y la hipótesis belicista

En prácticamente todas las fases del pensamiento latino-americano se puede encontrar algún tipo de consideración crítica y analítica acerca del problema del Estado. Sin embargo, si limitamos la cuestión al debate sobre la formación y consolidación del Estado moderno en la región, no hay necesidad de buscar su origen en autores de tiempos remotos. El pensamiento de la CEPAL y la teoría de la dependencia influyeron en el primer momento de investigación sobre el tema, que por lo tanto estaba vinculado con el desarrollo del sistema capitalista internacional y toda la teoría económica inserta en él. En consecuencia, se tomó el Estado como dado, como si fuera un fenómeno de la naturaleza de las sociedades humanas.

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell es considerado por José Luis Fiori (1990) como el pionero en la introducción del problema teórico del Estado en el pensamiento latinoamericano, “pero no logró deshacerse del economicismo incrustado en el pensamiento desarrollista” (1990: 85, traducción propia⁵). Más tarde, no obstante, O'Donnell revisaría su posición demostrando, “con el movimiento de su razonamiento, la imposibilidad de una visión histórica cepalina consistente con una matriz teórica que favorezca, en la determinación de las orientaciones histórico-estructurales, las relaciones entre la acumulación industrial, la lucha de clases y el Estado” (Fiori, 1990: 86, traducción propia⁶).

⁵ “sem contudo desfazer-se do economicismo embutido no pensamento desenvolvimentista”.

⁶ “com o movimento de seu raciocínio, a impossibilidade de coadunar a visão histórica *cepalina* com uma matriz teórica que privilegie, na determinação dos rumos histórico-estruturais, as relações entre a acumulação industrial, as lutas de classes e o Estado”.

Mientras se permitió la salida de la “camisa de fuerza” del economicismo puro y de la agregación a un sistema externo a América Latina, creada por la CEPAL y por las teorías de la dependencia, la matriz se mantuvo en el análisis de la formación del Estado conjugada al desarrollo capitalista. Se puede ver en este movimiento, sin embargo, la preocupación en la caracterización del Estado por la presencia y el control de los instrumentos de coerción (Oslak, 1981). En consecuencia, Oscar Oslak, a partir de los atributos de estatalidad propuestos por Schmitter, Coatsworth y Przeworski (1976)⁷, señala una norma existente en la mayoría de países de la región, cuyo reconocimiento externo ha sido el primer atributo de estatalidad, incluso antes de la institucionalización de la autoridad. Así, se ha creado la “imagen ambigua de un Estado nacional establecido en una sociedad que no reconoce su presencia institucional” (Oslak, 1981: 5, traducción propia⁸). Otra norma observada en América Latina se refiere a la transformación “desde arriba” que, como apunta Juan Carlos Portantiero (1989) con base en Marx, consistió en la forma arbitraria de “‘casi Estados’ que ajustándose dieron forma a la sociedad” (1989: 336, traducción propia⁹). Más tarde, Centeno (2002) utilizó otra matriz teórica para recuperar algunos elementos en su hipótesis acerca de la construcción de los Estados de la región

En contraste con los análisis que han priorizado los niveles micro en el contexto de la hegemonía del behaviorismo en la ciencia política de la década de 1980, un nuevo movimiento defendió el retorno del Estado a la centralidad de los estudios sociales (Spruyt, 2007). Este movimiento – *Bringing the State Back In* – capitaneado por estudiosos como Theda Skocpol y el propio Charles Tilly, entre otros, se convirtió en cuatro líneas de investigación en la ciencia política: el neoinstitucionalismo histórico; el institucionalismo de la elección racional; el enfoque del Estado en la sociedad; y la literatura sobre la formación del Estado (Vu, 2010: 170). Nos interesa aquí la última línea de investigación, cuyo exponente es Tilly, y la apropiación de su hipótesis para el estudio de la construcción de los Estados latinoamericanos.

La adopción de una noción weberiana del estado por algunos investigadores influenciados por la consolidación del neoinstitucionalismo histórico en la década de 1990 produjo una relectura *tillyana* de los procesos de formación del Estado en América Latina.

⁷ “(1) Externalización del poder; (2) institucionalización de la autoridad; (3) diferenciación de su control; e (4) internalización de una identidad colectiva. (Schmitter *et al apud* Oslak, 1981:7)”.
⁸ “ambiguous image of a national state established in a society that failed to acknowledge fully its institutional presence”.

⁹ “‘semi-Estados’ que, modelando a si mesmos, modelavam a sociedade”.

Miguel Centeno (2002) y Fernando López-Alves (2000), ambos vinculados a instituciones de EE.UU., son los exponentes de este tipo de esfuerzo analítico. El primero analiza cómo, a diferencia de la experiencia europea, las condiciones que impidieron el ambiente de guerra que existió en la Europa moderna entre los Estados de América Latina también impidieron la configuración de una dinámica darwiniana en las disputas interestatales de la región. Así, en un entorno caracterizado por las guerras limitadas, la consecuencia, fiel a la hipótesis belicista de Tilly, es la formación de Estados igualmente limitados. Guerras limitadas tienden a llevar a los Estados que las hacen a

“(a) dejar algún tipo de crisis fiscal porque no se han ajustado a los gastos extraordinarios; (b) sustentar el desarrollo de un ejército profesionalizado con poca participación popular, provocando un posible resentimiento de los civiles que no han participado en la lucha; (c) conducir a la alienación de los símbolos patrios, ya que los logros de la guerra serán limitados y algún elemento de desencanto se mostrará; y (d) producir crisis económicas, resultado de una transferencia de recursos y quiebras en el mercado global” (Centeno, 2002: 23, traducción propia¹⁰).

Centeno (2002), por lo tanto, sobre la base del modelo de guerras limitadas descrito anteriormente, percibe una forma de excepcionalidad en América Latina que resulta principalmente de la autonomía política *de jure* lograda a través de la independencia de los Estados de la región a principios del siglo XIX. El autor, por lo tanto, está de acuerdo con las observaciones anteriores de Oslak (1981). Los recién creados Estados latinoamericanos carecían de la centralización de la autoridad necesaria para reclamar el monopolio del uso de la violencia, además de no haber generado un sentimiento de nacionalismo¹¹. Sin embargo, los casos de Chile y Paraguay son excepciones dentro de la forma excepcional de la construcción del Estado a través de guerras limitadas tanto en el tema del nacionalismo como en el tema de la centralización política (Centeno, 2002: 24).

Cameron Thies (2005), a partir de un enfoque cuantitativo longitudinal y transversal, revisita la hipótesis de Centeno en cuanto a que en América Latina las guerras interestatales limitadas no han producido efectos positivos en la capacidad de los Estados. El autor cambia el enfoque del fenómeno de la guerra interestatal por el concepto de rivalidad interestatal, ya

¹⁰ “(a) leave some form of fiscal or debt crisis as states have failed to adjust to the extra expenditures; (b) support the development of a professionalized military with little popular participation and possibly the resentment of civilians who have not participated in the struggle; (c) lead to alienation from patriotic symbols, as gains from war will be limited and some element of disenchantment arises; and (d) possibly produce economic downturns resulting from a shift in resources or breaks with the global market”.

¹¹ En reciente artículo, Centeno *et al.* (2013) afirman que el concepto de nacionalismo debe entenderse desde un vínculo entre la sociedad y el Estado. Lo que se encuentra en América Latina, en general, es el sentimiento de patriotismo, vinculado a cuestiones culturales, naturales, entre otras.

que considera la transposición *stricto sensu* del modelo de Tilly poco útil para el estudio de América Latina. Así, el uso de concepto más específico de la rivalidad, tanto interestatal como doméstica, revela una causalidad consistente con la hipótesis de construcción estatal a través de la preparación para la guerra. La idea de “paz violenta”¹² desarrollada por David Mares (2001) corrobora los argumentos de Thies, preservando la importancia que la guerra y la rivalidad militar han tenido (y todavía aún pueden tener) en el proceso de construcción y desarrollo de los Estados latinoamericanos.

A su vez, Fernando López-Alves (2000) no tiene una lectura tan fiel de la determinación causal entre la guerra y el Estado en América Latina. El autor produce un modelo más heterogéneo de la construcción del Estado a partir de la coyuntura crítica creada por la independencia política. Su trabajo, basado en el método comparativo, investiga la relación entre el tipo de movilización rural a través de la cual las poblaciones locales se organizaron y la evolución de los ejércitos nacionales para determinar el tipo de Estado y de régimen político que emergieron de esta interacción.

Nuestro caso de estudio, el Paraguay post-independencia, aparece como un caso de excepción en la hipótesis de Centeno (2002) que las guerras limitadas han hecho los Estados limitados de América Latina. Como dice el propio autor, el Estado paraguayo se encuentra fuera de la norma general de formación en la región, y es precisamente este carácter de excepción que hace su estudio particularmente interesante. Sin embargo, la idea general defendida en el artículo es la desarrollada por Thies (2005). Es decir, fue la rivalidad interestatal, a diferencia de la guerra, lo que favoreció el tipo de construcción ejercida en el país. En las siguientes secciones vamos a investigar el caso de estudio y en la medida de lo posible recuperaremos los elementos teóricos discutidos.

Centralización de la autoridad post-independencia

Recordando la separación propuesta por Fernando López-Alves (2000) para estudiar la construcción del Estado paraguayo, es importante saber que el primer período se inicia en el momento crítico de la independencia política y termina cuando empieza la Guerra de la Triple Alianza. La utilización del concepto de coyuntura crítica de Capoccia & Kelemen (2007), aludida en la introducción, implica el reconocimiento de que las estructuras que

¹² El uso de la violencia a través de fronteras nacionales ha sido una constante en la política latinoamericana, y la violencia alcanza el estado de guerra interestatal en las mismas proporciones de otras regiones del mundo, excepto en Oriente Medio (Mares, 2001:28).

determinarían, en situación de dependencia de trayectoria, el desarrollo del Estado durante el período en análisis se les dio en el momento de la definición política de la independencia paraguaya. Esto significa que, en comparación con otros países de la región, la velocidad del movimiento de independencia contribuyó al tipo de centralización política que José Gaspar Rodríguez de Francia buscaría (Areces, 2011: 149). No se puede decir, sin embargo, que el período post-independencia inaugura el Paraguay y que no existieron continuidades con el período colonial. En verdad, las estructuras coloniales sirvieron de pilar administrativo para Francia (Whigham, 2004: 181).

Otro tema que hace que el Paraguay sea un caso aparte es el hecho de que su lucha por la autonomía política, que comenzó con un conflicto armado en 1811, no le opuso a una metrópoli europea. En verdad, el Paraguay tuvo que luchar en contra de Buenos Aires, que, a su vez, también estaba en proceso de empoderamiento político¹³. Se puede asignar gran importancia a este hecho porque determinó el ambiente hostil en el que se encontraba el Estado paraguayo, en disputa militar (después diplomática y económica) con la ciudad porteña desde el embrión de su independencia. En este respecto, el ambiente hostil donde se desarrolló el Paraguay independiente no es más que una confirmación del período colonial, cuando Buenos Aires, beneficiada por el sistema de administración de la Corona española, imponía impuestos arriba del usual al comercio con Asunción y permitía que la ciudad porteña dominara Asunción (Cardozo, 1949: 2; Caballero, 2011: 141; Leuchars, 2002: 2-3).

Después de los procesos políticos que definieron las élites del Estado recién creado, que implicaron la formación de una Junta de Gobierno formada de cinco gobernadores, alguna participación popular, y la inestabilidad política inherente a la creación de un Estado, comenzó en 1814 el régimen del dictador Francia. Nora Bouvet, que trabaja con la construcción del Estado a partir de un marco teórico distinto, señala que Paraguay también fue diferente de los otros países de la región “por el hecho de haber logrado mantener la independencia por medio de la dictadura vitalicia [de Francia] y, al menos parcialmente, imponer un proyecto político afuera del capitalismo en auge” (2009: 30). Es importante tener en cuenta que la consolidación del poder y la consiguiente centralización de la autoridad fueron obtenidas a través de la represión y de la supresión de cualquier élite que pudiera hacer oposición al gobierno (Williams, 1979: 50; Leuchars, 2002: 3; Cardozo, 1949: 60), lo que fue

¹³ La historia del proceso de conformación del Estado argentino es la historia de la lucha entre la ciudad porteña de Buenos Aires y las provincias del interior. Solo después, en la segunda mitad del siglo XIX, es posible hablar de la Argentina como unidad política (Whigham & Kray, 2004:6; Leuchars, 2002:15).

posible gracias a la cooptación y al fortalecimiento del ejército, que se convirtió en un pilar de su dictadura y de los gobiernos siguientes, de Carlos Lopez y de su hijo Francisco Solano Lopez (Areces, 2011: 152; Cardozo, 1949: 71).

Fernando López-Alves reconoce que, durante el período considerado en el presente artículo, “los bajos niveles de conflicto interno, los altos niveles de amenaza externa, la debilidad de los líderes regionales y una breve lucha por la independencia contribuyeron a la centralización del poder [y a] la construcción del Ejército” (2000: 203, traducción propia¹⁴). Aunque se esté de acuerdo con la presencia de todos los elementos observados por el autor, creo que la relación causal era, de hecho, entre la centralización política y la ausencia de conflictos internos, y no al revés, porque, como dicho arriba, fue a través de la punición y eliminación de oposiciones que el Dr. Francia logró administrar el país. O sea, el ambiente político doméstico relativamente tranquilo fue producto directo de la acción del Dictador, que suprimió “toda clase de actividad política” (Cardozo, 1949: 59).

Los altos niveles de amenaza externa, presentes desde el embrión del Estado paraguayo, se pueden percibir en la ausencia de reconocimiento externo por otros países, incluso en su entorno (Brasil sólo lo reconoció 1844, y Buenos Aires en 1852) (Moniz Bandeira, 2006: 170; Cardozo, 1949: 96 y 120). También geográficamente aislado de la región, el país mediterráneo tuvo que buscar un desarrollo casi autónomo, especialmente durante la dictadura de Francia, que duró hasta su muerte en 1840, cuando fue reemplazado por Carlos Antonio López (Cardozo, 1949: 65-66; Leuchars, 2002: 3). O sea, a través de la recuperación de los elementos que Oslak (1981) considera fundamentales en la formación de los Estados de América Latina, se nota otro elemento desviante de Paraguay, que es la institucionalización de su autoridad obtenida antes del reconocimiento externo de su independencia, a diferencia de los otros países.

En la siguiente sección, se examinan las variables causales de Taylor & Botea (2008) en el caso paraguayo. Cabe señalar que los autores invirtieron, en sus estudios de caso, la afirmación de Tilly, que entonces se convierte en “el Estado hizo la guerra, y la guerra hizo al Estado” (Taylor & Botea, 2008: 28-29, traducción propia¹⁵). Sin embargo, como en este estudio se tiene en cuenta el concepto de rivalidad interestatal de Thies (2005), se considera

¹⁴ “low levels of external threat, weak regional bosses, and a short struggle for Independence contributed to power centralization, [and] army building”.

¹⁵ “the state made war, and war made the state”.

que la guerra – mientras se prepara para la actividad militar – hizo al Paraguay, el cual, a su vez, hizo la Guerra de Triple Alianza.

La guerra hace al Paraguay: extracción, ejército y nacionalismo

Antes de pasar al análisis de las variables causales, hay que señalar que la separación se produce a efectos sistemáticos de investigación, de lo contrario no sería posible evaluar cómo cada uno de estos aspectos influyeron en la construcción del Estado Paraguayo. No obstante, la ineludible interconexión de los factores a diferentes niveles será evidente para el lector.

a) Extracción de recursos

Una buena manera de tener en cuenta a la extracción de recursos es la misma que se expresa en Taylor & Botea (2008), para quienes “la recaudación fiscal debe entenderse en un sentido amplio, refiriéndose a una serie de métodos para extraer dinero y materiales de la sociedad, que implica, por ejemplo, los tributos y los impuestos directos” (2008: 33, traducción propia¹⁶). Es decir, lo que importa es explicar cómo Paraguay logró financiar sus políticas de Estado. Hay autores que incluso utilizan las capacidades de recaudar impuestos como un indicador para medir la capacidad estatal (Bräutigam; Fjeldstad; & Moore, 2009; Lieberman, 2002; Hendrix, 2010), lo que puede ayudar a comprender la importancia de este aspecto en la construcción de los Estados.

El cierre de la *carrera de Asunción*, ruta comercial que unía Buenos Aires a la capital de Paraguay a través de los ríos Paraná y Paraguay, constituyó un enorme reto para la economía paraguaya desde su independencia, puesto que casi la totalidad de las exportaciones salían por el puerto de Buenos Aires. Por lo tanto, no quedaron más alternativas que enclausurarse y, en la medida de lo posible, hacerse autosuficiente para mantener la autonomía política (Cardozo, 1949: 65; Leuchars, 2002: 3). La geografía mediterránea ha ayudado a este respecto, y el aislamiento del país “condicionó la solidificación de un tipo de economía en la que el Estado representaba el principal agente de la producción y el comercio, fomentando y regulando todas las actividades” (Moniz Bandeira, 2006: 167-168). Un dato muy ilustrativo de la proporción que el Estado paraguayo tomó durante la dictadura de Francia se refiere al patrimonio territorial del Estado, que ocupó la totalidad de la región del Chaco y casi la mitad

¹⁶ “taxation should be understood here broadly, referring to a range of methods for extracting Money and material from society, from tribute to direct taxation”.

de la superficie del territorio de la Región oriental, heredado de la colonia o confiscado de las élites tradicionales y de la iglesia (Areces, 2011: 168; Leuchars, 2002: 3). En esta tierra, el Dr. Francia organizó las llamadas “estancias de la Patria”, “cuya producción respondió en gran medida a las necesidades estratégicas de la defensa militar” (Areces, 2011: 168-169).

Nidia Areces (2011) señala el ordenado sistema de contabilidad y el logro de una situación financiera excepcional como aspectos positivos de la administración tributaria de Francia. Varias eran las fuentes de ingresos del Estado paraguayo, a saber: los diezmos de la Iglesia estatizada, impuestos sobre las tiendas y sobre las casas de piedra de la capital, derechos de exportación e importación, la alcabala, el papel sellado, el ramo de correos, las multas y las confiscaciones, la herencia de los extranjeros, el producto de los bienes nacionales (Cardozo, 1949: 72). Heredado de la colonia, el sistema de extracción fue mejorado fundamentalmente en “la puntualidad, la regularidad y el rigor con que el fisco realizó la percepción de impuestos” (Areces, 2011: 166). El ejército era responsable por la logística de la recaudación fiscal, transportando lo obtenido hacia Asunción. Cabe señalar, sin embargo, que durante el régimen de Francia los impuestos que más presionaban sobre la población fueron proporcionalmente reducidos en busca de nuevas fuentes de ingresos para el Estado (Areces, 2011: 167; Cardozo, 1949: 72). No obstante, es posible darse cuenta de una cierta complejidad – en el sentido de la variabilidad – del sistema de extracción de Paraguay, lo que permitió que el país no fuese dependiente fundamentalmente de una sola fuente de ingresos. Es decir que, además de la recaudación fiscal, a través de la producción el Estado paraguayo logró diversificar sus fuentes de financiación.

Durante el gobierno de Carlos López la economía paraguaya se había beneficiado, tras el reconocimiento por parte de Argentina en 1852 y la posterior apertura del puerto de Buenos Aires a las exportaciones paraguayas, con un fuerte crecimiento en sus niveles de comercio internacional. Pastore (1993) relativiza tal progreso, e indica que las cifras obtenidas, a pesar de mostrar un crecimiento significativo en términos porcentuales, tienen una base muy pequeña y por lo tanto no es representativa. Desde 1854 hasta 1860, hubo un incremento considerable en los niveles de comercio exterior del Paraguay. Según Moniz Bandeira (2006), el comercio creció más de seis veces, pasando de 572.533 pesos a 3.636.362 pesos (2006:172). Herken Krauer (*apud* Pastore, 1993: 3) también estima en seis veces el aumento, y Efraím Cardozo (1949: 147) presenta datos que van de 1851 hasta 1858 que confirman el argumento. Este progreso, posibilitado por los monopolios estatales de comercio de yerba

mate, tabaco y madera, aunque relativo, permitió a los gobiernos López emprender un esfuerzo de industrialización inicial cuyo objetivo era principalmente militar (Cardozo, 1949: 146-147; Areces, 2011: 176).

En resumen, tanto por una gestión fiscal inteligente como por no recurrir a préstamos externos, el Paraguay fue la excepción en América Latina con respecto a las cuentas del Estado. Por lo tanto, a diferencia de la mayoría de los países de la región, permaneció libre de deudas y financió su esfuerzo de guerra con fondos propios (Centeno, 2002: 126; Williams, 1979: 191; Areces, 2011: 190; Leuchars, 2002: 9; Cooney, 2004: 23).

b) Construcción del ejército

No es necesario justificar la importancia de la construcción de un ejército en un Estado que se está preparando para una guerra. La literatura de sociología histórica sobre la formación de los Estados mira la capacidad militar como uno de los ejes centrales, de la misma forma que la miraban los tres gobernantes paraguayos en el período, principalmente Carlos López y Solano López.

A partir de la cooptación de los militares por Francia luego de su ascenso al poder, el dictador incrementó el número de efectivos (Areces, 2011: 167). Sin embargo, rompió con el reclutamiento universal del período colonial (Cardozo, 1949: 1), a pesar de que ahora los soldados recibían sueldo por sus actividades. Al principio la idea principal era la de proteger el aparato administrativo del Estado con el apoyo armado, pero a medida que se obtuvo la centralización política necesaria, la idea se convirtió en la consolidación de la soberanía nacional. El hecho de que las Fuerzas Armadas fueron, durante todo el período, “el sector más importante y costoso de la defensa nacional” (Areces, 2011: 167) confirma el argumento.

El salario de los militares era superior a todas las demás categorías burocráticas, y “el reclutamiento militar se realizaba entre los hombres más fuertes de cada localidad” (Areces, 2011: 167). Sin embargo, las familias tradicionales estaban excluidas. Esta exclusión no se debió a una especie de privilegio de las clases más ricas, sino a una manera de evitar la posibilidad de que se fomentase dentro de los cuadros militares una fuerza de oposición al gobierno (Cardozo, 1949: 71).

Carlos López heredó de Francia las Fuerzas Armadas, pero aumentó y reorganizó su personal y promovió avances técnicos en su equipamiento a través de la compra de armamento moderno (Areces, 2011: 179-181; Leuchars, 2002: 50; Cooney, 2004: 25; Pérez

Acosta, 1948)¹⁷. El Gran Constructor, como es llamado, implementó el reclutamiento universal (Cardozo, 1949: 102; Whigham, 2004: 183; Whigham & Kray, 2004: 7) y, por lo tanto, vio el número de tropas del ejército pasar de 5.000 (20.000 reservas) en el gobierno de Francia a 18.000 (45.000 reservas) en su gobierno (Cardozo, 1949: 149; Schweller, 2006: 94). Fue también el gobierno de López quien implementó una política de desarrollo industrial e infraestructural, con la construcción del ferrocarril, el despliegue del telégrafo, la fundición de Ybycui, el Arsenal y astillero de Asunción y la construcción de la Fortaleza de Humaitá, en el sur del Paraguay, los cuales sirvieron principalmente para fines de defensa nacional (Pérez Acosta, 1948)

Solano López, que había visitado Francia en la década de 1850, intentó emular a la política militar de Napoleón III, modernizando y transformando la maquinaria militar (Schweller, 2006: 98; Whigham & Kray, 2004: 7; Cooney, 2004: 25). Con el asesoramiento de los hermanos británicos Blyth en compras militares, Solano construyó un ejército que, según Schweller (2006), no estaba detrás de cualquier país de la región del Plata. Además, los esfuerzos de industrialización habían permitido el surgimiento de una pequeña industria de guerra en este país capaz de producir, por ejemplo, cañones de diferentes calibres (Schweller, 2006: 98; Cooney, 2004: 26). Sin embargo, la limitada base tecnológica de la nación y la heterogeneidad de sus armamentos eran deficiencias del ejército paraguayo de Solano López (Cooney, 2004: 25-26)

c) Construcción de la nación

Menos obvio que otros aspectos ya discutidos, el nacionalismo puede ser entendido en el contexto de los esfuerzos de guerra como el mecanismo de cohesión que permite a los gobernantes movilizar sus poblaciones tanto para los cuadros del ejército como para dar apoyo a la causa nacional en general. Así, John Williams (1972) observa que el factor geográfico y el elemento étnico y lingüístico guaraní formaban un nacionalismo embrionario en el momento de la independencia: “Este localismo era suficientemente fuerte en 1810 para ser la base de un nacionalismo naciente. Los paraguayos no derrotaron al ejército revolucionario de Manuel Belgrano (...) por el amor del yugo español, sino por orgullo local

¹⁷ La obra de Juan Pérez Acosta “Carlos Antonio López: obrero máximo, labor administrativa y constructiva”, de 1948, trata de documentar casi exhaustivamente los esfuerzos del gobierno de Carlos Antonio López de modernizar el equipamiento militar paraguayo y la infraestructura del Estado.

y miedo de la dominación porteña” (Williams, 1972: 103, traducción propia¹⁸). Algunas continuidades con el período colonial también pueden ser percibidas en el tema del nacionalismo. De acuerdo con Christopher Leuchars (2002), una percepción de injusticia fue producida por el sistema de administración colonial en los paraguayos, puesto que aquél favorecía los vecinos porteños. Además, la herencia jesuítica contribuyó para que hubiese un significativo grado de igualdad entre los paraguayos, lo que garantizaba la separación del Paraguay de otras regiones sudamericanas (Leuchars, 2002: 3-7)

Randall Schweller (2006) que llega a hablar de “patriotismo fanático” e “hipernacionalismo”, destaca la cohesión del Paraguay independiente, cuyo nacionalismo se vincula con las políticas de Francia. El Supremo había desplegado un *cordon sanitaire* que aisló al Paraguay de su entorno (Schweller, 2006: 92; Cardozo, 1949: 64). En el mismo sentido de aislamiento, el gobierno de Carlos López reforzó el nacionalismo estimulado por Francia, haciendo “política para ‘nosotros en contra de los otros’, teniendo siempre presente la amenaza permanente del vecino, llámese porteño o brasileño” (Areces, 2011: 183). Para los paraguayos de entonces, extranjero era sinónimo de enemigo, y los gobiernos han estimulado el comportamiento xenófobo de la población (Leuchars, 2002: 8).

Por otra parte, Carlos López emprendió un amplio programa de alfabetización en el país que también sirvió a sus propósitos nacionalistas (Schweller, 2006: 94; Williams, 1979: 126). Además, periódicos redactados en lengua guaraní, como *Cacique Lambaré* y *Cabichuí*, eran vehiculados por el gobierno para hacer “llegar a la masa paraguaya un ánimo nacionalista dirigido por el régimen lopizta” (Whigham, 2006: párr. 19).

Los primeros gobernantes paraguayos tuvieron éxito en efectuar una relación positiva con la parte mayor de la población, el campesinado. Por lo tanto, tenían el apoyo popular necesario, generando “un sentido de nacionalidad que unía el estado a su población rural” (Lopez-Alves, 2000: 208, traducción propia¹⁹). En referencia a la diferencia entre patriotismo y nacionalismo de la que habla Centeno (2013), es posible decir que la población paraguaya estaba imbuida del segundo. Según Thomas Whigham, “[e]n la década del 1860, Paraguay podía considerarse la única nación o casi-nación en todo el Plata” (2006: párr. 7). Y como ante la posibilidad de un conflicto armado, que se confirmó más tarde, la población se

¹⁸ “This localism was strong enough that by 1810 it could be the basis of a nascente nationalism. Paraguayans did not defeat Manuel Belgrano’s revolutionary army (...) out of love for the spanish yoke, but rather from local pride and fear of further domination by the Port City”.

¹⁹ “a sense of nationality that tied the state to its rural population”.

encontraba movilizada y cohesionada, está claro el papel de este aspecto en la construcción del Estado paraguayo.

En la siguiente sección, se analiza la capacidad del Estado paraguayo para la Guerra de la Triple Alianza, con base en las dimensiones material y administrativa.

El Paraguay hace la guerra: capacidad del Estado para la Guerra da Triple Alianza

Como ya se ha mencionado, el análisis de la capacidad del Estado se llevará a cabo a partir de las dos dimensiones propuestas por Randall Schweller (2006), es decir, material y administrativa. Vale la pena mencionar aquí la dificultad inherente a todo tipo de esfuerzo que se refiera a los datos de la época en cuestión, debido a las discrepancias encontradas en diferentes fuentes. Como advierte Areces, “cualquier intento por evaluar los costos de la guerra implica entrar en la confusión” (2011: 192).²⁰

Con el fin de analizar las capacidades materiales, parece lógico comparar algunos datos militares de Paraguay frente a sus oponentes en el conflicto. Por lo tanto, se puede notar que Paraguay, cuyo ejército no estaba detrás de cualquiera de la región del Plata, en teoría, tenía ventaja en el número de efectivos militares. El país contaba con 70.000 efectivos, mientras Brasil, Argentina y Uruguay contaban respectivamente con 39.000, 12.000 y 2.000. Por otra parte, el ejército paraguayo estaba movilizado y en prontitud, mientras los ejércitos de la Triple Alianza estaban “dispersos, desorganizados y en estado inadecuado para la guerra” (Leuchars, 2002: 48, traducción propia²¹).

Algunos autores relativizan la fuerza del ejército paraguayo, afirmando que este es sobreestimado por revisionismos historiográficos y por lo tanto no estaba preparado para el desafío de la guerra (Abente, 1987; Doratioto, 2002; Cooney, 2004). Sobre la base de los números de Pastore (1994), Doratioto (2002) considera absurda la propuesta de Solano López de ir a la guerra. Si pensamos en términos de población – Paraguay sólo contaba con 440.000 habitantes frente a 10 millones de Brasil – la gran dificultad de ganar la guerra era evidente (Cooney, 2004: 31; Kray & Whigham, 2004: 8-9). Además, como argumenta Jerry Cooney, el problema principal no era el número de efectivos militares, pero la economía nacional, que, en

²⁰ Whigham & Potthast (1999), sobre la base de un censo realizado después de la guerra, en 1870, argumentan que el Paraguay tuvo cerca de 60 por ciento de su población, 450.000 habitantes, muerta en la guerra. Vera Reber (2002) contesta el artículo de Whigham & Potthast (1999) por considerar incompletos los datos del censo de 1870; luego, no sería posible extraer deducciones. Lo que se quiere explicar, por lo tanto, es que la calidad de los datos no permite llegar a números exactos.

²¹ “scattered, disorganized, and hardly in a fit state for war”.

el caso de Paraguay, que había direccionado mucho de sus recursos humanos a la guerra, no se podía sostener. O sea, mientras la guerra continuaba, la capacidad económica del Paraguay se veía reducida y las condiciones de los militares paraguayos se volvían más precarias (Cooney, 2004).

La historia es completamente diferente en cuanto a la fuerza naval, de manera que no hay desacuerdo acerca de la superioridad de Brasil. La armada brasileña en 1860, era, con mucho, la mejor equipada y entrenada en América del Sur, con 45 navíos. Paraguay no podía competir contra este tipo de oponente, a pesar de su flota relativamente moderna para un país mediterráneo, que contaba también con cinco naves de producción propia (Schweller, 2006: 99; Leuchars, 2002: 51). Dada la geografía fluvial paraguaya, este atributo no puede ser oscurecido.

Los factores estratégicos de la guerra también cumplieron un papel fundamental en el desarrollo del conflicto. A pesar de la infraestructura construida por Carlos Antonio López para la defensa nacional, que abarcaba la Fortaleza de Humaitá, la fundición de Ybicuy, los ramales del ferrocarril – que facilitaron los transportes de guerra –, el telégrafo, muy importante para la comunicación, las condiciones impuestas por el bloque del comercio internacional han dañado severamente la capacidad militar de la República. Al Paraguay, a diferencia de la Triple Alianza, no era permitido el abastecimiento con nuevos armamentos militares, más modernos y eficaces. Las necesidades de la guerra tuvieron de ser resueltas a nivel nacional (Cooney, 2004).

En cuanto a las capacidades administrativas, sin las cuales las materiales son sólo números, Moniz Bandeira dice que a pesar de todo el progreso económico y militar, el Paraguay carecía de una estructura política eficiente (2006: 256). Buscando explorar aún más esta dimensión mediante el análisis de lo que Victoria Tin-Bor Hui (2005) llama reformas *autofortalecedoras* y reformas *autodebilitadoras*, es posible verificar que la estructura administrativa del Paraguay poseía tanto rasgos que aumentaban la capacidad del Estado como rasgos que las reducían (cuadro 1 abajo). La presencia de un ejército nacional con servicio militar obligatorio, que garantizaba el monopolio de los medios de coerción, y la ausencia de préstamos externos, junto con una política nacional de recaudación fiscal pueden ser clasificadas como reformas *autofortalecedoras* típicas. La forma de gobierno, que según López-Alves (2000: 210) y Whigham (2006: 4; 2004: 181) parecía más una monarquía que una república, favorecía una asignación patrimonialista de los cargos públicos, típica de las

reformas *autodebilitadoras*. El cuadro, por lo tanto, denota la característica ambivalente que se concretó en el Estado paraguayo del siglo XIX; mientras se llevó a efecto algunas reformas que han estimulado la formación de la capacidad del Estado, se tomaron medidas que han trabajado en la dirección opuesta a esta tendencia. Mientras se logró consolidar procesos como la monopolización de los medios de coerción y la nacionalización de los impuestos, ningún progreso hacia la formación de una burocracia estatal fue emprendido.

Cuadro 1: Análisis de la capacidad administrativa del Estado paraguayo para la Guerra de la Triple Alianza con base en las categorías de Victoria Hui (2005)

Esferas de la capacidad del Estado	Reformas implementadas	Caracterización de las reformas	Proceso de formación del Estado
Capacidades militares	Establecimiento de un ejército permanente a través de conscripción universal	Autofortalecedoras	Monopolio en el uso de la fuerza
Capacidades económicas	Imposición de impuestos directos e indirectos; Independencia de préstamos externos	Autofortalecedoras	Nacionalización de los impuestos
Estrategias Administrativas	Asignación patrimonialista de los cargos públicos	Autodebilitadoras	No hay burocratización de la administración pública

Fuente: Elaboración propia con base en: Hui (2005); Centeno (2002); Lopez-Alves (2000); Schweller (2006); Areces (2011).

Con el fin de sintetizar el argumento, y con el perdón anticipado por la extensión de la cita, justificada por la importancia de su significado, exponemos la conclusión del historiador estadounidense John Hoyt Williams:

“La experiencia paraguaya de rápida modernización fue singular. El gobierno de Carlos Antonio fue el único de los regímenes de América del Sur que ha logrado un alto nivel de industrialización sin recurrir a grandes cantidades de capital externo (...), y por lo tanto Paraguay en el período 1840-1870 no hipotecó su futuro financiero, escapando de las presiones ejercidas en los países vecinos por los inversores europeos. Paraguay pagó en especie lo que necesitaba y sólo compraba lo que podía pagar. (...) Por lo tanto, el Paraguay no utilizó expertos extranjeros sólo (...) para construir un nuevo Paraguay, sino también para formar, a través del entrenamiento, un nuevo paraguayo, impulsado por la tecnología, con el fin de gestionar su futura nación. *Si no fuera por la guerra, podría haber*

funcionado. No hay duda de que, en 1864, Francisco Solano lideraba una nación unificada, sin deudas y tecnológicamente avanzada en comparación con las demás naciones del continente” (Williams, 1979: 191, nuestro énfasis, traducción propia²²).

6. Consideraciones finales

La propuesta de investigación en este artículo era evaluar la relación entre la guerra y la capacidad del Estado en el Paraguay post-independencia a partir de la observación de aspectos tales como la fiscalidad, el ejército y el nacionalismo. Se debe mencionar que este artículo no termina el estudio del tema, haya visto que hay muchas cuestiones sobre las cuales los investigadores no están de acuerdo, así como muchos datos empíricos a que no es posible acceder o cuya calidad es cuestionable. Por lo tanto, avances tanto analíticos como empíricos son condiciones necesarias para el desarrollo de la investigación. Sin embargo, algunas conclusiones preliminares se pueden hacer acerca de la formación del Estado paraguayo en este marco teórico que se espera contribuyan al debate.

Llama atención en el texto la cantidad de aspectos que han hecho de Paraguay un caso de excepción en la construcción de los Estados latinoamericanos, de “guerras limitadas hechas por Estados limitados”. Dicho de esta forma, la hipótesis de Tilly (1992), de que la guerra hizo a los Estados, los cuales, a su vez, hicieron la guerra, demuestra aplicarse al caso paraguayo. Por lo tanto, la interacción de las variables causales ha creado, en los términos de Taylor & Botea, un “síndrome de construcción estatal” (2008: 48, traducción propia²³). Sin embargo, algunas advertencias deben mencionarse.

Si prestamos atención al énfasis en la cita de John Hoyt Williams (“si no fuera por la guerra, podría haber funcionado”) mencionada en la sección anterior, la pregunta es inevitable: ¿si la guerra ayudó en la construcción del Estado paraguayo, por qué exactamente su incidencia lo ha hecho un experimento fallido? La sustitución que se propuso en la segunda sección, de la noción de guerra interestatal de Centeno (2002) por la de rivalidad interestatal

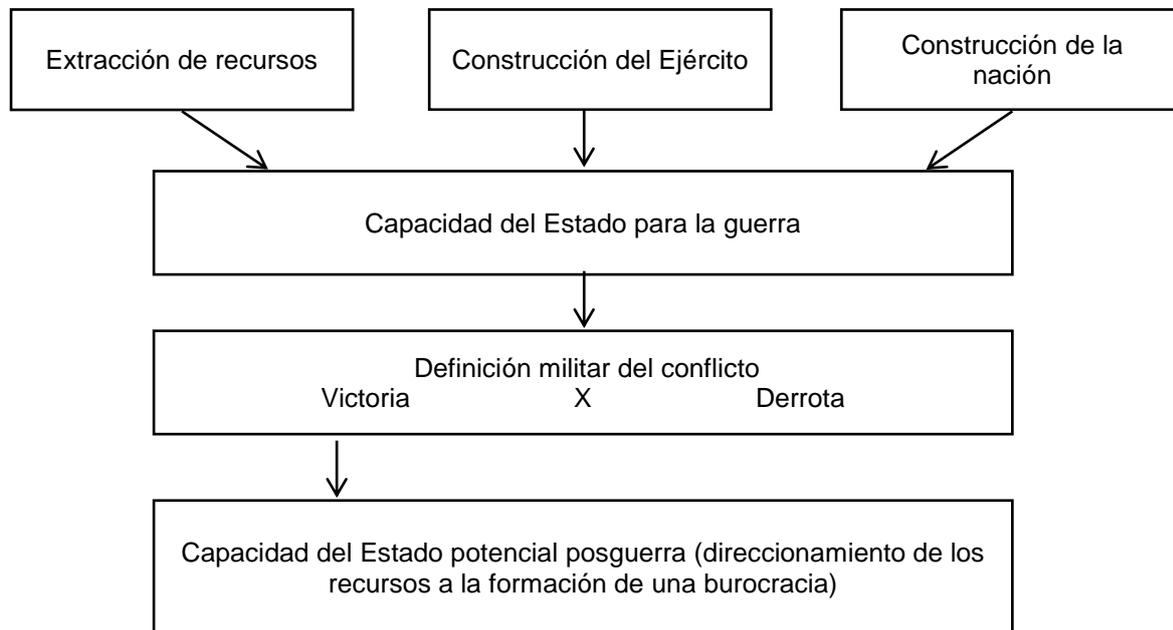
²² “The Paraguayan experience with rapid modernization was a unique one. The government of Carlos Antonio alone of South American regimes achieved a large measure of industrialization without inviting massive amounts of foreign investment capital (...), and hence Paraguay in the 1840-1870 epoch did not mortgage her financial future, escaping pressures that were brought to bear on neighboring nations by European investors. Paraguay paid cash for what it needed and only purchased what it could pay for. (...) Paraguay not only made use of selected foreign experts (...) to construct a new Paraguay, but also to build a new, technologically-oriented Paraguayan to manage the future nation. Had it not been the war, it might have worked out. There is no doubt that in 1864, Francisco Solano ruled a nation unified, debt-free, and technologically advanced in relation to other nations of the continent”.

²³ “state-building syndrom”.

de Thies (2005), ayuda a resolver este problema. Mientras el Estado alimentó la idea de que estaba aislado, rodeado de un ambiente hostil y por lo tanto tenía que prepararse para la guerra, la combinación de nacionalismo, extracción de recursos y construcción del ejército permitió la construcción de significativas capacidades, sobre todo teniendo en cuenta el tamaño y potencial del país. Pero cuando esta idea se convirtió en la prueba real de la guerra, la experiencia tuvo una ruptura dramática. Dos factores fueron fundamentales en este sentido: (a) las condiciones estratégicas de la guerra, que, a través del bloque económico, impidieron el reabastecimiento de equipamientos militares; y (b) la asimetría potencial entre los países que hicieron la guerra.

La afirmación del párrafo anterior no significa, sin embargo, que la hipótesis de Tilly acerca de la formación de los Estados europeos no tiene sentido para América Latina, y que la experiencia de la guerra fue inevitablemente negativa en el proceso histórico de construcción de los Estados en la región. Se debe, sin embargo, contextualizar los casos a partir de los resultados de la guerra. Por ejemplo, si se contrasta el caso de Paraguay con el de Argentina después de la Guerra de la Triple Alianza, vemos consecuencias casi antagónicas. Mientras el primero fue devastado por una guerra total, el segundo, debido a la definición militar en su favor y la infraestructura construida para la guerra, tuvo un gran impulso económico para el período posterior. Por otra parte, la movilización militar contribuyó al fortalecimiento político de Buenos Aires y por lo tanto a la centralización política en el país platino, consolidando el final de un conflicto político interno grave (López-Alves, 2000: 190).

Figura 1: Conexiones causales entre las capacidad del Estado antes y después de la guerra



Fuente: elaboración propia.

Con todo, la visión simplista de que la victoria en la guerra siempre producirá beneficios también se muestra equivocada. Brasil, el principal actor de la Triple Alianza, además de exponer las profundas contradicciones de una sociedad monárquica y esclavista, aumentó su deuda de manera exponencial debido al modelo de financiamiento de la guerra a través de préstamos extranjeros (Centeno, 2002: 134). Por lo tanto, debemos rechazar las consideraciones deterministas que ignoran el contexto de los casos de análisis.

La figura 1 arriba resume el argumento desarrollado aquí. Los tres factores causales contribuyen a la construcción de capacidades para perseguir la guerra, pero su consolidación depende del tipo de definición militar que termina el conflicto. Sin embargo, la victoria militar no es suficiente para la consolidación de capacidades cuyos propósitos no miren la guerra. Los recursos del Estado deben ser destinados a la formación de una burocracia orientada hacia la interacción constructiva con la sociedad y la promoción del interés público (Bräutigam, 2008: 2).

Por último, cabe aclarar que nunca fue el objetivo de este artículo llevar a cabo una defensa de la guerra como estrategia de construcción del Estado, ni proponer la reactivación de viejas rivalidades regionales. Algunos estudios incluso sugieren algo en este sentido (Herbst, 1996), pero los riesgos de tomar este camino también han sido elucidados (Leander,

2004) y de ninguna manera merecen nuestra consideración. Por otra parte, la importancia de este tipo de investigación se encuentra en la comprensión histórica de los caminos que nos han traído a las condiciones actuales. Se trata de verificar los mecanismos causales que fueron, en otros tiempos, movilizados hacia la guerra y que tuvieron cierto grado de éxito en la construcción del Estado, aunque sea por un efecto perverso. La formulación de políticas públicas que hagan uso de este tipo de mecanismos, sin embargo, es más complejo que determinar estrategias generales, y además no es el propósito del artículo.

Bibliografía

Abente, D. (1987). The War of the Triple Alliance: Three Explanatory Models. *Latin American Research Review*, 22 (2), 47-69.

Areces, N. (2011). De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). En I. Telesca (Coord.). *Historia del Paraguay* (pp. 149-197). Asunción: Taurus Editora.

Bouvet, N. E. (2009). *Poder y escritura: El doctor Francia y la construcción del Estado paraguayo*. Buenos Aires: Eudeba.

Bräutigam, D. (2008). Introduction: taxation and state-building in developing countries. En D. Bräutigam, O. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries* (pp. 1-33). Cambridge: Cambridge University Press.

Caballero, H. C. (2011). El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810). En I. Telesca (Coord.). *Historia del Paraguay* (pp. 135-147). Asunción: Taurus Editora.

Cardozo, E. (1949). *Paraguay Independiente*. Barcelona: Salvat.

Capoccia, G., & Kelemen, D. (abril, 2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59, 341-69.

Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Centeno, M. A., Cruz, J. M., Flores, R., & Cano, G. (2013). Internal Wars and Latin American Nationalism. Em J. A. Hall. *Nationalism and War* (pp. 279-305). Cambridge: Cambridge University Press.

Cooney, J. W. (2004). Economy and Manpower: Paraguay at War, 1864-69. En H. Kraay & T. Whigham (Eds.). *I Die with My Country: perspectives on the Paraguayan War, 1864-1870* (pp. 23-43). Lincoln: University of Nebraska Press.

Doratioto, F. (2002). *Maldita Guerra: Nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras.

Fiori, J. L. (1990). Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado (II). *Revista Síntese*, 51, 79-103.

Hendrix, C. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47 (3), 273-285.

Herbst, J. (1996). Responding to state failure in Africa. *International Security*, 21, 120-144.

Herbst, J. (2000). *States and Power in Africa*. New Jersey: Princeton University Press.

Holden, R.H. (2004). *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*. Oxford: Oxford University Press.

Hui, V. T. (2005). *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leander, A. (2004). Wars and the Un-Making of States: taking Tilly seriously in the contemporary world. En S. Guzzini & D. Jung. *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research* (pp. 69-80). London: Routledge.

Leuchars, C. (2002). *To the Bitter End: Paraguay and the War of the Triple Alliance*. Westport: Greenwood Press.

Lieberman, E. S (2002). Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research. *Studies in Comparative International Development*, 36 (4), 89-115.

Lijphart, A. (septiembre, 1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.

López-Alves, F. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900*. Durham & London: Duke University Press.

Mares, D. R. (2001). *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.

Moniz Bandeira, L. A. (2006). *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Oslak, O. (1981). The historical formation of the state in Latin America: some theoretical and methodological guidelines for its study. *Latin American Research Review*, 16 (2), 3-32.

Pastore, M. (1994). State-led industrialization: the evidence of Paraguay, 1852-1870. *Journal of Latin American Studies*, 26 (2), 295-324.

Pérez Acosta, J. F. (1948). *Carlos Antonio López: obrero máximo, labor administrativa y constructiva*. Asunción: Guaranía.

Portantiero, J. C. (1989). O marxismo latino-americano. En E. J. Hobsbawm (Org.). *História do Marxismo, Vol. XI* (pp. 333-357). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Reber, V.B. (2002). Comment on "The Paraguayan Rosetta Stone". *Latin American Research Review*, 37 (3), 129-136.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.). *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Madrid: Alianza Editorial.

Schweller, R. (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.

Spruyt, H. (2007) War, Trade, and State Formation. En C. Boix & S. Stokes (Orgs.). *Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 211-235). Oxford: Oxford University Press.

Taylor, B. & Botea, R. (2008) Tilly tally: war-making and state-making in the contemporary Third World. *International Studies Review*, 10 (1), 27-56.

Thies, C. G. (2005). War, Rivalry, and State Building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49 (3), 451-465.

Tilly, C. (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Basil Blackwell.

Vu, T. (enero 2010). Studying the State through State Formation. *World Politics*, 62 (1), 148-175.

Whigham, T. (2004). The Paraguayan War: A Catalyst for Nationalism in South America. En H. Kraay & T. Whigham (Eds.). *I Die with My Country: perspectives on the Paraguayan War, 1864-1870* (pp. 179-198). Lincoln: University of Nebraska Press.

Whigham, T. (2006). La guerra destruye, la guerra construye: ensayo sobre el desarrollo del nacionalismo en Sudamérica. Nuevo Mundo Mundos Nuevos [Online], Colóquios. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/2074>

Whigham, T. & Kray, H. (2004) Introduction: War, Politics, and Society in South America, 1820s-60s. En H. Kraay & T. Whigham (Eds.). *I Die with My Country: perspectives on the Paraguayan War, 1864-1870* (pp. 1-22). Lincoln: University of Nebraska Press.

Whigham, T. & Potthast, B. (1999). The Paraguayan Rosetta Stone: New Insights into the Demographics of the Paraguayan War, 1864-1870. *Latin American Research Review*, 34 (1), 174-186.

Williams, J. H. (1979). *The Rise and Fall of the Paraguayan Republic, 1800-1870*. Austin, University of Texas.

Williams, J. H. (1972). Paraguayan Isolation under Dr. Francia: a Re-Evaluation. *The Hispanic American Historic Review*, 52 (1), 102-122.